

## **Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Özerklik Sorunu**

**Yrd. Doç. Dr. Müslim DEMİR**

Celal Bayar Üniversitesi

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

muslim.demir@cbu.edu.tr

### **Özet**

Bu çalışmanın amacı Türkiye'de Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)'nun özerklik sorununu ele almaktır. SGK'nın kuruluş kanunu olan 5502 sayılı Kanun'da SGK'nın idari ve mali özerkliğe sahip olduğu belirtilmiştir. Ancak uygulamada bu durum tartışmalıdır. Yeni bir kurum olmasına rağmen SGK'nın özellikle idari açıdan özerk olduğu pek söylenemez. Daha sistematik ve işlevsel bir sosyal güvenlik sistemi için sistemin işletilmesinden sorumlu olan kuruma gerçek bir özerklik sağlanmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Güvenlik Kurumu, özerklik, idari özerklik.

### **The Autonomy Problem of Social Security Institution**

#### **Abstract**

The aim of this study is to examine the autonomy problem of the Social Security Institution in Turkey (SSI). The administrative and financial autonomy of SSI is stated in SSI's establishment law of the Law No. 5502. However, this is controversial in practice. Although SSI is a new institution, especially it is not exactly autonomous in terms of administration. For a more systematic and functional social security system, a real autonomy should be provided to institution that is responsible for the management of the system.

**Keywords:** Social Security Institution, autonomy, administrative autonomy.

**JEL Classification Codes:** H55, H83, K30.

### **GİRİŞ**

Günümüzde sosyal güvenlik insanın doğumundan önce başlayıp ölümüne kadar hatta ölümünden sonra da hak sahipleri (eş, çocuk, ana ve baba) nedeniyle ilgisi devam eden bir kavramdır. Kaliteli ve sürdürülebilir bir sosyal güvenlik sistemi sayesinde insanlar geleceğe umutla bakmakta ve daha huzurlu bir hayat sürmektedir. Ayrıca sosyal güvenlik, evrensel bir kavram olan "sosyal devlet" anlayışının bir ürünüdür ve toplumun vazgeçilmez haklarından biridir. Sosyal güvenlik devletin asli görevidir. Nitekim 1982 Anayasası da sosyal güvenlik konusunda ayrıntılı hükümlere yer vermiştir. Anayasa'nın 60' ıncı maddesinde sosyal güvenliğin herkes için bir hak olduğu ve devletin bu hakkın gereklerini yerine getirmek için gerekli tedbirleri alacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla devlet, Anayasa'nın kendisine yüklediği bu görevi en iyi şekilde yapmaya çalışmalıdır. Bu anlamda devletin atması gereken ilk somut ve önemli adım ise sosyal güvenlik sisteminden sorumlu sosyal güvenlik kurumunu ya da kurumlarını kurmaktır. Ülkemizde de tarihsel süreç içerisinde sosyal güvenlik kurumları kurulmuş ve uzun yıllar faaliyet göstermiştir. En son 2006 yılında yapılan yasal düzenleme ile daha önce kurulan sosyal güvenlik kurumları

lağvedilmiş yerine tek bir Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) kurulmuştur. Aradan geçen yaklaşık 9 yıllık süreye bakıldığında SGK'nın önemli bir sorunu olduğu ortadadır. Kendi kuruluş kanunu olan 5502 sayılı Kanun'da özerk olduğu belirtilse de bugün bu durum tartışmalıdır. Bu çalışma da SGK'nın gerçekten özerk bir kurum olup olmadığına cevap aramaya yönelik bir çalışmadır.

## 1. Özerklik Kavramı

Özerklik kelime olarak, *bir topluluğun, bir kuruluşun ayrı bir yasaya bağlı olarak kendi kendini yönetme hakkı, muhtariyet, otonomi, otonomluk* anlamlarına gelmektedir (TDK, 2015:1). Bu kavram yerel yönetimlerin temel değerlerinden birisidir ve yerel yönetimlerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde yerel nitelikteki işleri kendi sorumlulukları altında ve kendi organları eliyle nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkını verir (Eryılmaz, 2001:123). Kamu yönetimi alanında yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinde bir yandan devlet felsefesi değişmekte ve diğer yandan devletler kamu yönetimlerini buna uygun bir şekilde yapılandırmaktadır. Diğer yandan kamu yönetimine hakim olan katı, bürokratik ve geleneksel paradigma hakim konumunu getirmekte, kamusal hizmetler ve bu hizmetlerinin görülmesindeki yöntem teknik ve süreçler değişime uğramaktadır. Bu dönüşümü sürecinin bir yansıması olan bağımsız idari otoriteler rekabet, bankacılık, finans, enerji ve iletişim gibi sektörlerde düzenleme ve denetim görevlerini yerine getirmektedir. Özellikle 1970 ve 1980'li yıllarda ortaya çıkan ve giderek yaygınlaşan bağımsız otoritelere ilişkin kuruluş kanunlarında "özerk" deyiminin tercih edildiği gözlenmektedir (Parlak, 2012:258-259).

Özerklik başlı başına bir amaç değildir. Belirli kamusal görevleri ve işlerin daha iyi yapılabilmesi, yetkilerin daha iyi kullanılabilmesi için bir araçtır. Ayrıca bir kamu kurumu açısından özerklik sadece verilmekle sahip olunabilecek bir özellik de değildir. Özerklik diğer haklar gibi hak edilmeyi gerektirir. Özerk kurumların özerkliklerini elde edebilmelerinin yolu da kurum olarak başarılı olmaktan geçer. Düzenlediği alanda başarılı olmayan ya da olamayan, kendisinden politikacının, sektörün ve kamuoyunun bekleyişlerini gerçekleştiremeyen bir kurumun mevcut örgütlenme modelini koruyabileceğini beklemek güç olduğu gibi varlığı bile sorgulanabilir (Karacan, 2001:14).

### 1.1. İdari Özerklik (Bağımsızlık)

Kamu kurumları açısından özerkliğin ilk ayrımı olan idari özerklik, kurumların organları ve işlevleri üzerinde siyasi iktidarın ve idari mercilerin klasik idari denetim yetkilerinin uygulanmaması ve bu kurumlara başka organların emir ve talimat verememesi anlamına gelir (Parlak, 2012:267).

### 1.2. Organik Özerklik (Bağımsızlık)

Organik bağımsızlık, özerk kurumlarda görev alanların, atanma usullerinde, görev sürelerinde ve görevden ayrılmalarında, diğer kurumlarda çalışan kamu görevlilerine göre daha fazla güvenceye sahip olmaları kastedilmektedir (Parlak, 2012:267).

### 1.3. İşlevsel Özerklik (Bağımsızlık)

İşlevsel bağımsızlık, bağımsız idari kurumların işlem ve eylemleri üzerinde yürütme organına dâhil birimlerin bu eylem ve işlemlerin geçersizliği sonucunu doğuracak, işlemi onaya tabi tutma, işlemin yürürlüğünü engelleme veya geciktirme gibi hiçbir doğrudan yetkiye sahip olmaması, hiçbir kurum ve merciin bu işlemlerin değiştirilmesi ve yürürlüğe sokulmaması yönünde emir ve talimat verememesi anlamına gelir (Parlak, 2012:271).

Özerk kurumların bu konumları, görevlilerin yetkilerini yanlış veya kötüye kullanarak, keyfi işlem ve eylem yapmalarına imkân vermez. Çünkü bu otoriteler idari denetime tabi değilseler bile, kararları dolayısıyla yargı denetimine tabidirler. Kararlarında hukukun kendilerine tanıdığı sınırlar içinde kalmak zorundadırlar (Bahran, 2002:115).

## 2. Özerkliğin Sosyal Güvenlik Boyutu

Sosyal güvenliğe ihtiyaç insanlıkla birlikte doğmuştur. İnsanoğlu değişik dönemlerde ekonomik ve sosyal şartlar çoğu kez de dini inanç ve görüşlerine göre bu ihtiyacı karşılamanın yollarını aramıştır. Aile içi dayanışma ve yardımlaşma sosyal güvenliğin doğal yolları olarak görülmüştür (Dilik, 1988:41).Oldukça uzun bir tarihsel evrimin ürünü olan sosyal güvenlik sistemlerinin oluşumunu hazırlayan koşullar ve ilk sistemler Batı devletlerinde ortaya çıkmıştır. Batı Avrupa'da sosyal güvenlik sistemlerinin gelişimi genellikle iki döneme ayrılarak incelenir: İlki Almanya'da sosyal sigortaların ilk kez kabul edilmesiyle başlayan dönemdir. İkincisi ise Birinci Dünya Savaşı sonrası dönemdir ki bu dönem modern sosyal güvenlik sistemlerinin temelleri atılan dönemdir (Güzel ve diğ., 2012:16). İki dünya savaşı arasında ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra sosyal politika gelişmeleri içinde sosyal güvenlik kadar hızlı bir gelişme gösteren pek az alan olmuştur (Talas, 1976:525).Sosyal sigorta kurumlarının özerkliğe sahip olması başlangıçtan beri, sosyal sigortaların örgütlenmesinde temel ilke olarak kabul edilmiştir. Özerklik gereği, söz konusu kurumların asli görev olarak zorunlu sigorta uygulamasını gerçekleştirmeyi yüklenmiş bulunmalarından kaynaklanmaktadır. Sosyal sigortalar hukuku açısından özerklik, sigortalılar ve işverenler tarafından yönetilme anlamını taşımaktadır (Centel, 1982:24). Türkiye'de sosyal siyasetin gelişmesinde önemli bir yere sahip olan Kessler'e göre sosyal sigortanın önemli bir ilkesi de sigorta organizasyonlarının muhtar idare ile idaresi yani yönetimin devlet tarafından değil sigortalılar ve sigorta edenlerce idaresidir (Ceylan, 2009:596). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) sosyal güvenliği sürdürülebilir bir sosyo-ekonomik kalkınma için bir araç olarak görmekte ve iyi yönetilen bir sosyal güvenlik sistemi ile üretimin artacağını vurgulamıştır (ILO, 2001:2). ILO ayrıca iyi yönetilen bir sosyal güvenliğin ise sadece kamu otoritelerinin hakim olduğu bir kuruma emanet edilemeyeceğini, sosyal tarafların (*social partner*) temsil edilmesine önem verilmesini gerektiğini savunmaktadır (ILO, 2001:98).

Bir yönetim tarzı ve anlayışı olarak sosyal güvenlik kurumları için özerklik; sistemin karar ve yönetim sürecinde siyasi iktidarların etki alanını sınırlandıracak şekilde sosyal güvenlik sistemi ile ilgili tarafların temsil edilmesi ve karar sürecine katılmalarına imkân sağlanması anlamına

gelmektedir. Bir başka ifade ile özerklik, diğer kamu kurumlarının yönetim yapılarından farklı olarak, yönetim yetkisinin devlet ve sosyal taraf temsilcileri arasında paylaşılmasıdır. Bu anlamda özerklik, sosyal taraf temsilcilerinin karar sürecinde yalnızca temsil ettikleri grubun menfaatlerini korumak için değil, bir bütün olarak sistemin ve Kurumun menfaatlerini koruyacak ve gözetecek bir davranış sergilemeleri anlamına gelmektedir. Özerklik, bir amaç değil, sosyal güvenlik sisteminin ve kurumlarının sağlıklı ve etkin şekilde yönetilmesi için bir araçtır. Bu aracın etkin kullanılabilmesi, sosyal tarafların sistem içindeki tavır ve tutumları ile yakından ilgilidir (Alper, 2013:59).

### 3. Yönetişim ve Sosyal Güvenlik Kurumu

Yönetişim kavramı ilk defa 1989 yılında yayımlanan Dünya Bankası'nın bir raporunda 'good governance' olarak yer almıştır. Raporda yönetişim üzerine açık bir tanım yapılmamış ancak, terim daha sonra OECD ve Birleşmiş Milletler tarafından da kullanılmıştır. 1989 Dünya Bankası, 1992 OECD, 1992'de gerçekleştirilen Rio Zirvesi, Habitat toplantıları ve son olarak 1997'de Birleşmiş Milletler, "governance" terimi çerçevesinde 21. yüzyılın katılımcı devlet modelini netleştirmişlerdir. Bu formül Türkiye gündemine ise 2000 yılında TÜSİAD, OECD, Dünya Bankası ve AB ortaklığıyla yapılan "AB Yolunda İyi Yönetişim" adlı bir toplantıyla girmiştir. Yönetişim kavramı bir ülkedeki vatandaşların ve toplumsal grupların, kendilerini açık bir şekilde ifade etmelerini, yasal haklarını kullanmalarını, yükümlülüklerini yerine getirmelerini ve farklılıklarını ortaya koymayı sağlayan mekanizma, süreç ve kurumları kapsamaktadır. Yönetişim, yeni dönemdeki çoğulculuk anlayışı doğrultusunda yönetimlerin tek başlarına hareket etmeleri yerine *birlikte düzenleme ve birlikte yönetimi* anlatır. Katılımcı demokrasinin gelişmiş bir aşaması olarak nitelendirilebilecek yönetişim kavramı, birçok farklı biçimde tanımlanmakla birlikte, anlamsal olarak "karşılıklı yönetim", "etkileşim içinde yönetim" şeklinde konumlanmaktadır. Yönetişimin olduğu bir yapıda hiyerarşi değil heterarşi (heterarcy) vardır. Heterarşi ile kastedilen karşılıklı ilişki ve bağımlılık halindeki aktiviteler, kişiler arası ağlar ve örgütler arası koordinasyonu, merkezsiz, çevre bağımlı sistemler arası döngü ifade edilmektedir (Çukurçayır ve Esra B. Sipahi, 2003:44-46). Yönetilenlerin de yönetime katılması olarak kısaca tarif edebileceğimiz yönetişim kavramı sosyal güvenlik kurumları açısından özerklik kavramının diğer bir yönünü ifade etmektedir. Çünkü özerklik sosyal güvenlik kurumları açısından ilgili tarafların karar alma mekanizmalarında daha etkin hale getirilmesi yani çok taraflı yönetim (yönetişim) anlamını taşımaktadır.

Çok taraflı katılım ve yönetim anlayışının sosyal güvenlik kurumları açısından faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz (Arıcı ve Yusuf Alper, 2013:94):

- Hizmet götürdüğü kesimlere karşı daha duyarlı ve sorumlu hale getirecektir.
- Yönetim sürecine katılan taraflar sosyal güvenlik programının özellikle mali imkân ve sınırlılıklarının farkında oldukları ölçüde hizmet taleplerini ve aylık beklentilerini daha gerçekçi hale getirecekler.



- Devletin politik baskı mekanizmalarını kullanarak sosyal güvenlik sistemlerinin yönetimine ve işleyişine yönelik müdahaleleri sınırlandırılacaktır.
- Özellikle primlerin toplanması, arttırılması veya tabana yayılmasına yönelik politikaların ilgili taraflarca benimsenmesi daha kolay olacaktır. Çünkü yönetime katılanlar sistem hakkında bilgi sahibi olacaklardır.

#### **4. Sosyal Güvenlik Kurumu'nun Yapısı ve İşleyişi**

5502 sayılı Kanun ile kurulan SGK'nın kuruluş aşamasında esnasında dile getirilen en önemli kavram "tek çatı" kavramıdır. Bu kavramın yaygın şekilde kullanılmasına yol açan temel faktör, Türk sosyal güvenlik sisteminin, özellikle sosyal sigorta ayağının hem kurumsal yapı ve hem de sosyal sigorta mevzuatı bakımından parçalı bir yapı arz etmesidir. Türk sosyal güvenlik sisteminin tarihi gelişim seyri bakımından gerek kurumsal yapısının gerekse sosyal sigorta mevzuatının parçalı bir yapıda oluşması, iktisadi ve sosyal şartların getirdiği zorunluluklar sonucu ortaya çıkmış olsa da, zaman içinde bu yapı, sosyal güvenlik sistemlerinin temel hedeflerinden birini oluşturan "norm ve standart birliği sağlanması" hedefinin gerçekleştirilmesi önünde ciddi bir engel oluşturmaya başlamıştı. Tek çatı, bu noktada devreye giren, çeşitli şekil ve görüntülerde olmak üzere hemen hemen her kesim tarafından bir çözüm yolu olarak önerilen modellerden birini oluşturmuştur (Alper, 2007:142). Bugünkü durum ile geçmişin kıyaslanması açısından 5502 sayılı Kanun öncesindeki sosyal güvenlik kurumlarının yapıları kısaca aşağıda açıklanmıştır.

##### **4.1. 5502 Sayılı Kanun Öncesi Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Özerkliği**

1936 tarihli 3008 sayılı İş Kanunu, sosyal sigortalar konusunda hükümler koyarak, değişik sigorta kollarının kademeli olarak kurulması ilkesini getirmiştir. 1940'lı yıllarda gerek içsel gerekse dışsal faktörler koruyucu sosyal politika önlemlerinin alınmasını olumlu etkilemiştir. Özellikle İngiltere'de başlayıp kıta Avrupa'sına yayılan sosyal güvenlik akımı Türkiye'ye de sirayet etmiştir. 1945 yılında kabul edilen ve 1946 yılında yürürlüğe giren 4792 sayılı Kanunla İşçi Sigortaları Kurumu kurulmuştur. Daha sonra ise 1949 yılında kabul edilip 1950 yılında kabul edilen 5434 sayılı Kanun ile Emekli Sandığı kurulmuştur (Makal, 1999:475). 1945 yılından itibaren uygulanan işçi sigortalarının eksiklik ve aksaklıklarını gidermek amacıyla 1957 yılında meclise bir kanun tasarısı sunulmuş ancak tasarının kanunlaşmaması. Bu tasarının gerekçesinde sosyal sigortaların içinde bulunduğu durum ve eksikliklere değinildikten sonra, tasarının amacının tespit edilen eksikliklerin ve sosyal sigortaların uygulama alanı ve karşıladığı risklerin giderilmesi olduğu ifade edilmekteydi. Aradan altı yıl geçtikten sonra, gerek 1961 Anayasası'nın hükümleri gerekse 1963 yılında yürürlüğe giren 1. Kalkınma Planı'nda belirtilen hedef, amaç ve önlemler mevcut durumun yeniden ele alınmasını ve işçi sigortalarından sosyal sigortalara geçişi gerektirmekteydi. Çalışmalarına 1960'ta başlanıp 1963'te tamamlanan yeni bir tasarının 17. 07. 1964 tarihinde kabul edilmesiyle 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu doğmuştur. 506 sayılı Kanun ile yirmi yıla yakın bir dönem içerisindeki birbirinden bağımsız ve oldukça dağınık kanun derlenip bir araya getirilmiştir. Ayrıca bu kanun ile 1945 yılında 4792 sayılı Kanunla

kurulan İşçi Sigortaları Kurumu'nun adı Sosyal Sigortalar Kurumu (SSK) olarak değiştirilmiştir (Özbek, 2006:277-287).

Sigorta primlerinin tamamını ödeyecek olan serbest meslek erbabı, esnaf ve sanatkârların sosyal güvenlik düzeni kapsamı içine alınması Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)'nda öngörülmüştür. Ancak öngörülen bu hedefe çok geç ulaşılmış ve 1971 yılındaki 1479 sayılı Kanun ile Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu (kısa adıyla Bağ-Kur) kurulmuştur (Talas, 1976:627-630).

Gerek SSK gerekse Bağ-Kur'un kuruluş kanunlarına bakıldığında her iki kurumun da özerk oldukları belirtilmiştir. Türk sosyal kurumlarının özerk olduklarına ilişkin açık yasal hükümlerin bulunmasına karşılık bu özerkliğin pek geniş olduğu da söylenemez. Çünkü bu kurumlar merkezi yönetimin gözetim ve denetimine büyük ölçüde bağlı bulunmaktadır (Centel, 1982:27). Sosyal güvenlik kurumlarının özerksizliği Devlet Planlama Teşkilatı raporlarında da açıkça belirtilmiştir (DPT, 2001:45; DPT, 2007:16). 2006 öncesi döneme bakıldığında üç farklı kurum, iki farklı bakanlığa bağlı olarak hizmet vermekte idi. Emekli Sandığı Maliye Bakanlığı'na bağlı olup idari özerklikten yoksun bir birim olarak kamu personeline hizmet sunmaktaydı. Bağ-Kur ve SSK, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'na bağlı olarak hizmet vermekteydi. Dolayısıyla, üçlü kurumsal yapı, norm ve standart farklılığı, farklı mesleki faaliyetler, farklı sağlık kurumlarından hizmet alma, farklı yasal düzenlemeler ile oldukça karmaşık, merkeziyetçi bir sistem oluşmuştu. Böyle bir yapı içinde sağlıklı yönetim, sağlıklı karar verme, verimli hizmet sunma, yüksek hizmet standartlarına ulaşma, mali yönden sürdürülebilir olma gibi hususların gerçekleşmesi oldukça güçtü ve bunlar büyük ölçüde başarısızdır (Gümüş, 2010:17).

Sosyal Sigortalar Kurumu Genel Kurulu ve Yönetim Kurulunun yapısı İşçi Sigortaları Kurumunun kurulduğu 1946 yılından bu yana çok sayıda değişikliğe uğradı. 1946'dan 1980'e kadar olan değişiklikler Genel Kurul ve

Yönetim Kurulunda sosyal tarafların temsilinin artışı yönünde oldu. 1960 yılında Genel Kurulun ibra ve denetim yetkisinin kaldırılması ile Genel Kurul sembolik hâle getirildi, idarî ve malî açıdan özerk olduğu söylenen kurum adeta Çalışma Bakanlığı'nın vesayeti altına sokuldu. Genel Kurul bir daha asla ibra ve denetim yetkisine sahip olamadı. 1978 yılında yapılan yasa değişikliği ile kurum çalışanlarına da kurum yönetiminde temsil hakkı tanındı. Ancak bu hak çok kısa sürdü ve 1982'de kaldırıldı. Kurumun yönetim kurulun yapısına en antidemokratik müdahale 12 Eylül döneminde yapıldı. Kurumun Yönetim Kurulu sayısı 1982 yılında Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 2645 sayılı yasayla bir başkan ve dört üyeye indirildi. Beş üyeden üçünün hükümet tarafından atanması ve işçi ile işverenlerin birer üyeye temsili öngörülmüştü.

2000 yılında 618 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Sosyal Güvenlik Kurumu teşkilâtı ve 616 sayılı KHK ile 4792 sayılı Kurum kanunu birkaç maddesi hariç yürürlükten kaldırılarak SSK Genel Müdürlüğü yerine Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı kuruldu. Genel Kurul, çok eleştirilmesine rağmen, bir danışma ve sınırlı seçim organı olarak bırakıldı, karar ve ibra organı olmasını sağlayacak değişiklikler getirilmedi. SSK'nın en önemli karar organı olan Yönetim Kurulunun üye sayısı 8 e çıkarıldı. Bu

8 kişiden 5'i hükümet tarafından atanmakta, yalnızca 3'ü seçim yoluyla gelen sosyal taraf temsilcilerinden oluşmaktaydı. Yönetim Kurulu bir karar organı olup Kurumun en yüksek karar yetki ve sorumluluğunu taşımaktaydı.

Genel Kurul ise "dilek ve temenni" ve "görüş bildirme" organıydı (Çelik, 2006:58-59).

**Tablo 1: Sosyal Sigortalar Kurumu Yönetim Kurulunda Temsil**

Yasa Değişikliği Yılı	Hükümet	İşçi	İşveren	Kurum Çalışanı	Aylık Atanlar	Yönetim Kurulu Toplam	Genel Kurulun İbra ve Denetim Yetkisi
1945	5	1	1	Yok	Yok	7	Var
1950	4	2	2	Yok	Yok	8	Var
1960	3	2	2	Yok	Yok	7	Yok
1978	4	2	2	1	1	10	Yok
1982	3	1	1	Yok	Yok	5	Yok
1993	4	1	1	Yok	1	7	Yok
2000	5	1	1	Yok	1	8	Yok

**Kaynak:** Çelik, 2006:59

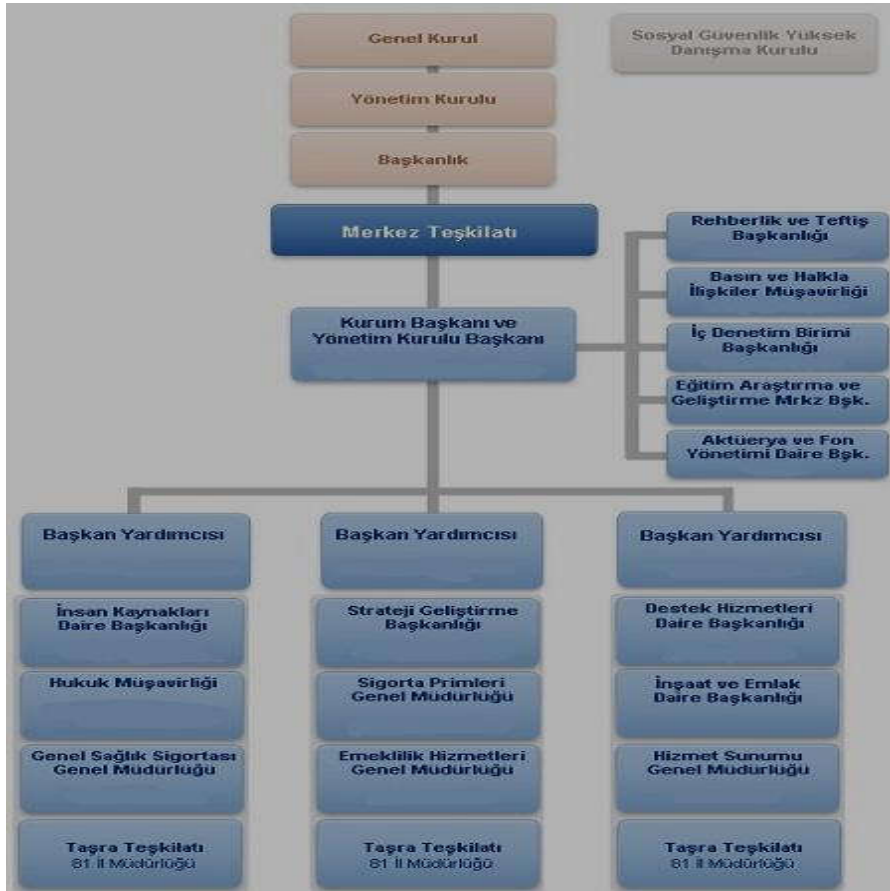
SSK'da atama ile gelen Yönetim Kurulu üyelerinin çoğunluğu oluşturduğu özerkliğin tümü ile ortadan kalktığı 1980 yılından itibaren ise belirtilen sorunların ortaya çıkması ve kaynakların israf edilmesi özerk yönetim yapısının önemini ortaya koymaktadır (Türk-İş, 2006:18). 1479 sayılı yasa ile kurulan Bağ-Kur'un Yönetim Kurulu bir karar organıdır. Bir Başkan ve 8 üyeden oluşan Yönetim Kurulu'nda 4 üye sigortalıları temsil etmiştir. Başkanın bulunduğu taraf çoğunlukta sayılmıştır. Görüş ve tavsiye makamı olan Genel Kurul yapısına ise kamu temsilcileri (bürokratlar) hakimdir (Talas, 1976:631). Sonuç olarak 5502 sayılı öncesinde Türkiye'deki sosyal güvenlik kurumlarının organlarında merkezi yönetim hakim olmuş ve devlet sosyal taraflara karşı üstün gelmiştir. Dolayısıyla özerklik kağıt üzerinde kalmıştır (Makas, 2005:5-6).

#### **4.2. 5502 Sayılı Kanun Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumunun Yapısı ve Özerkliği**

SSK ve Bağ-Kur'un kurumsal yapılanmasına yönelik Ekim 2000 tarihinde 616 ve 619 sayılı KHK'ler çıkarılmıştır. 616 sayılı "Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığının Kurulması ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile SSK'nın idarî yapılanmasında esaslı değişikliklere gidilmiş; SSK'nın kuruluş yasası olan 4792 sayılı Yasa, beş maddesi hariç (7, 1, 4 maddeler ile geçici 7 ve 9. maddeleri) yürürlükten kaldırılmıştır. Öte yandan, 619 sayılı "Esnaf ve Sanatkârlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu Kanunu, Tarımda Kendi Adına ve Hesabına Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile önemli değişiklikler yapılmıştı. Ancak kısa bir süre sonra söz konusu KHK'ler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. 616 sayılı KHK'nin iptali sonucu ortaya çıkan yasal boşluk 9.7.2003 tarih ve 4958 sayılı "Sosyal

Sigortalar Kurumu Kanunu'nun çıkarılmasıyla doldurulmuş ve SSK yeniden yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Öte yandan, 619 sayılı KHK'nin iptali üzerine ortaya çıkan yasal boşluk 4.7.2003 tarih ve 4956 sayılı ile giderilmiştir. Görüldüğü üzere, uzun süre SSK ve Bağ-Kur yasal dayanaktan yoksun olarak faaliyetlerini sürdürmek zorunda kalmışlardır. Sosyal güvenlik kurumları arasında bir üst yapılanma oluşturma ve koordinasyonu sağlama amacıyla 618 sayılı KHK ile Sosyal Güvenlik Kurumu oluşturulmuştur. 618 sayılı KHK çıkarılmasından çok kısa bir süre sonra, yetki yasasının daha önce iptal edilmesi üzerine, yasal ve anayasal dayanaktan yoksun olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir. Sosyal Güvenlik Kurumu, uzunca bir aradan sonra, 16.7.2003 tarih ve 4947 sayılı "Sosyal Güvenlik Kurumu Teşkilatı Kanunu" ile tekrardan yasal dayanağa kavuşturulmuştur. Nihayet, kurumsal yapılanmaya yönelik 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu 16.5.2006 tarihinde kabul edilerek daha önceki sosyal güvenlik kurumlarının hukuksal varlıkları sona erdirilmiştir (Makas, 2006:61-62). Böylelikle 5502 sayılı Kanunla gerçek anlamda bir "tek çatı" kurumu kurulmuştur (Alper, 2007:143).

5502 sayılı Kanunun 4 üncü maddesine göre SGK'nın organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu ve Başkanlıktır.



Kaynak: SGK.

Şekil 1: SGK Organizasyon Yapısı

Şekil 2'de görüldüğü gibi SGK'nın merkez teşkilatı ise Ana Hizmet Birimleri, Danışma Birimleri ve Yardımcı Hizmet Birimleri'nden oluşmaktadır.



Kaynak: SGK.

Şekil 2: SGK Merkez Teşkilatı

#### 4.2.1. Genel Kurul

SGK Genel Kurulu, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında;

- Sayıştay Başkanlığı, Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı, Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü, Yurtdışı Türkler ve Akraba Topluluklar Başkanlığı ile öğretim üyeleri arasından Yükseköğretim Kurulu tarafından görevlendirilecek **birer temsilciden,**
- İş ve/veya Sosyal Güvenlik Hukuku alanında Bakan tarafından belirlenecek **iki öğretim üyesinden,**
- Başkan, genel müdürler, Strateji Geliştirme Başkanı, Rehberlik ve Teftiş Başkanı ile Aktüerya ve Fon Yönetimi Daire Başkanından,
- En fazla üyeye sahip ilk üç **işveren sendikası** konfederasyonları tarafından üye işveren sendikalarına bağlı işyerlerinde çalışan toplam işçi sayısı ile orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**
- En fazla üyeye sahip ilk üç **işçi sendikası** konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**
- En fazla üyeye sahip ilk üç **kamu görevlileri** sendikası konfederasyonları tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**

f) **Tarımda kendi nam ve hesabına çalışanların** üye olduğu kanunla kurulu kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**

g) **Tarım dışında kendi nam ve hesabına çalışanların** üye olduğu kanunla kurulu kamu kurumu niteliğindeki en üst meslek kuruluşlarından en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**

h) **Kurumdan aylık veya gelir almakta olanların** üye olduğu en fazla üyeye sahip ilk üç kuruluş tarafından üye sayılarına orantılı olarak belirlenen **9 temsilciden,**

ı) (ç), (d), (e), (f) ve (g) maddelerinde sayılanlar dışında kalan ve kamu kurumu niteliğindeki en üst **meslek kuruluşları** tarafından görevlendirilecek **birer temsilciden** oluşmaktadır.

Genel Kurul'daki temsil sayıları dikkate alındığında yaklaşık 60'a varan üye sayısı ile sosyal tarafların temsil edildiği görülmektedir. Genel Kurul'da devleti temsilen kişi sayısı ise 24'tür.

Üç yılda bir kez toplanan Genel Kurul'un görevleri ise şunlardır:

- Sosyal güvenlik politikaları ve bunların uygulamaları hakkında **görüş ve önerilerde** bulunmak.
- Kurumun bütçe ve bilânçolarını, faaliyet raporlarını, performans programlarını, orta ve uzun vadeli gelir-gider dengesini, sigorta kolları itibarıyla yapılan en son aktüeryal hesap sonuçlarını değerlendirerek **görüş oluşturmak.**
- Kurumun performans programlarında yer alan hedefleri ile sonuçlarını değerlendirerek bir sonraki dönemin performans hedeflerine ilişkin **görüş oluşturmak.**

Yapısı dikkate alındığında özerklik kavramına yakın olan Genel Kurul'un görevlerine bakıldığında ise Kurul'un "**görüş ve öneri**" makamı olduğu, karar ya da denetim görevlerinin bulunmadığı ortadadır.

Özerk yönetim yapısı oluşturmanın temel koşulu ise Kurumu denetleyen, yönetimi ibra eden, bütçe, kadro ve yatırımları onaylayan, Yönetim Kurulu üyeleri ile birlikte Kurum Başkanını seçebilen bir Genel Kurulun varlığına bağlıdır (Türk-İş, 2006:31).

#### 4.2.2. Yönetim Kurulu

SGK Yönetim Kurulu bir karar organıdır ve SGK'nın en yüksek karar, yetki ve sorumluluğunu taşıyan organıdır. 12 üyeden oluşan Yönetim Kurulunun başkanı SGK Başkanı'dır (Şekil 3). Yönetim Kurulu en az haftada bir defa ve en az yedi üye ile toplanır. Kararlar toplantıya katılan üyelerin çoğunluğu ile alınmaktadır. Oylarda eşitlik olması halinde, Başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılmaktadır. Dolayısıyla eşitlik durumunda SGK Başkanı'nın oyu 2 sayılmaktadır. Başkan ve başkan yardımcısı dışındaki Yönetim Kurulu üyelerinin görev süresi üç yıldır. Süreleri biten üyeler yeni üyeler atanıncaya veya seçilinceye kadar görevlerine devam etmektedir. Atanan üyelerden herhangi bir nedenle görev süresinden önce Yönetim Kurulu üyeliği sona

erenlerin yerlerine en geç bir ay içinde kalan süreyi tamamlamak üzere aynı usulle yeni bir atama yapılmaktadır.



Kaynak: SGK.

### Şekil 3: SGK Yönetim Kurulunun Yapısı

5502 sayılı Kanun tasarısında var olan Sağlık Bakanlığı temsilcisinden itirazlar sonucunda vazgeçilmiştir. Ancak Genel Sağlık Sigortası (GSS) dolayısıyla kurum faaliyetleri ile Sağlık Bakanlığı'nın yakın ilişkisi düşünülürse devlet temsilcisi olarak Kurum Başkan Yardımcılarından birinin yerine Yönetim Kurulu'nda yer alması daha isabetli olurdu (Alper, 2013:56). 5502 sayılı Kanun ile Yönetim Kurulu'na çok geniş yetkiler verilmiştir. Kanunun 7'inci maddesinde sayılan görevleri ise şunlardır:

- Kurum bütçesini, bilânçosunu, gelir-gider tablolarını, Kurum bütçesindeki bölümler içinde aktarmaları, bu bölümler arasındaki ek ve olağanüstü ödenek tekliflerini karara bağlamak,
- Kurumun sigorta kolları itibarıyla hazırlanacak aktüeryal hesaplarına ilişkin raporları değerlendirerek finansman dengesinin üçer aylık ve yıllık gerçekleştirmelerini izlemek, alınması gereken tedbirleri kararlaştırmak, Genel Kurula sunulacak aktüeryal hesaplara ilişkin raporları gerektiğinde bağımsız kuruluşlara inceletmek,
- Genel müdürlükler ile Strateji Geliştirme Başkanlığı bünyesindeki daire başkanlıklarının, taşrada ise sosyal güvenlik merkezlerinin kurulmasına veya kapatılmasına karar vererek Bakan onayına sunmak,
- Kurum tarafından çıkarılacak yönetmelikleri karara bağlamak,
- Her türlü kiralama sözleşmesi hakkında karar vermek, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılabilmek üzere bedeli beşyüz bin Yeni Türk Lirasından fazla olan her türlü; kiraya verme, satış, alım, devir,

takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak,

- Kurum personeline ödenecek ek ödeme, ikramiye ve fazla mesai ücretine ilişkin usûl ve esasları belirlemek,
- Kurum yararının bulunması halinde; yılı merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilen miktara kadar olan hak ve alacakların terkinine karar vermek, prim ve primlerden kaynaklanan alacaklar hariç olmak üzere, uyuşmazlıkların dava açılmadan veya icra takibi yapılmadan uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, Kurum tarafından veya Kuruma karşı açılan dava veya icra takiplerinin uzlaşma veya tahkim yoluyla çözümlenmesine, sulhe, kabule, feragate ve kanun yollarına başvurulmamasına karar vermek,
- Kurumun performans hedef, gösterge ve programı ile hizmet kalite standartlarını karara bağlamak,
- Her yıl için, prim borcu kamuoyuna açıklanacak işverenlerin belirlenmesine esas olmak üzere asgarî borç tutarını belirlemek,
- Kurum alacaklarının tahsilat işlemleri ile diğer kanunlarla tahakkuk ve tahsilat yetkisi Kuruma verilen alacakların tahsilat işlemlerinin, kısmen veya tamamen kamu gelirlerinin toplanması ve takibinden sorumlu olan kamu idarelerinden hizmet almak suretiyle gerçekleştirilmesine karar vererek Bakan onayına sunmak,
- Kurumun dava ve icra takipleri için vekâlet akdi yoluyla avukat çalıştırılmasına, özel uzmanlık gerektiren ve geçici nitelikteki işler için ise hizmet satın alınması yoluyla yerli veya yabancı uzman çalıştırılmasına karar vermek, bunların sözleşme şartlarını ve avukatlara ödenecek ücretleri belirlemek,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Yönetim Kurulu'nun işleyişi açısından; SGK Başkanının aynı zamanda Yönetim Kurulu Başkanı olması, oylarda eşitlik olması halinde SGK Başkanının bulunduğu tarafın çoğunluk sayılması, SGK Başkanına vekalet eden kişinin Kurul başkanı olması, SGK Başkanının talebi ile Kurulun toplanabilmesi gibi hususlar idari özerkliği tartışmalı hale getirmektedir (Alper, 2013:56). Sosyal güvenlik gelirlerinin amaç dışı, sorumsuz ve kolaylıkla harcanmasının en büyük nedeni, genel kurulun yetkilerinin tavsiye niteliğinde bırakılarak, karar organı yetkisi ile donatılmış yönetim kurulları üyelerinin siyasi atamalar neticesinde oluşturulmasıdır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının yönetim kurullarının siyasi atamalarla oluşturulması idare hukukunun genel ilkesi olan “yetki/sorumluluk” ikilisini siyasi yöne çevirmektedir. Çünkü yönetim kurulunun bu yapısı ve oluşumu üyelerin üzerinde kendilerini atayanlara karşı siyasi sorumluluk oluştururken, kurumların asıl faaliyetlerinin üzerinde gerçekleştiği prim ödeyen çalışanlara ve onların üzerinden yararlanan pasif sigortalılara karşı doğrudan değil, dolaylı olarak bir sorumluluk ortaya çıkarmaktadır (Aydınlı, 2006:68-69).

Yönetim Kurulunun teşekkülünde oyların eşitliği halinde başkanın tarafının ağırlık kazanması, başkanın oyunun iki oy sayılması, burada, eski hastalığın yeniden nüksetmesidir. SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığının batmasında bu zayıf noktanın önemli bir payı vardır. Siyasi iktidarlar bu zayıf noktadan sisteme sirayet etmişlerdir (Arıcı, 2007:36; Güzel, 2006:3; Gökbayrak, 2010:158).



### **4.2.3. Başkanlık**

Başkanlık teşkilâtı, merkez ve taşra teşkilâtından meydana gelmektedir. Başkanlık merkez teşkilâtı, ana hizmet birimleri ile danışma ve yardımcı hizmet birimlerinden meydana gelir (Şekil 2). Taşra teşkilâtı ise her ilde kurulan sosyal güvenlik il müdürlükleri ile sosyal güvenlik il müdürlüklerine bağlı olarak kurulacak sosyal güvenlik merkezlerinden oluşmaktadır.

SGK Başkanı üçlü müşterek kararname (ÇSGB Bakanı, Başbakan ve Cumhurbaşkanı) ile atanmaktadır. Başkan, Başkanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden Yönetim Kuruluna karşı sorumlu olup 5502 sayılı Kanuna göre aşağıdaki görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir:

- Kurumu; Anayasaya, kanunlara, ulusal kalkınma plânına, yıllık uygulama programlarına ve Bakanlar Kurulunca belirlenen politika ve stratejilere uygun olarak yönetmek,
- Kurumun görev alanına giren hususlarda politika ve stratejiler geliştirmek, bunlara uygun yıllık amaç ve hedefler oluşturmak, performans ölçütleri belirlemek, Başkanlığın bütçesini hazırlamak, gerekli yasal ve idarî düzenleme çalışmalarını yapmak, belirlenen stratejiler, amaçlar ve performans ölçütleri doğrultusunda uygulamayı koordine etmek, izlemek ve değerlendirmek,
- Kurumun faaliyetlerini ve işlemlerini denetlemek, yönetim sistemlerini gözden geçirmek, kurumsal yapı ile yönetim süreçlerinin etkililiğini gözetmek ve yönetimin geliştirilmesini sağlamak,
- Yönetim Kurulu kararlarının uygulanmasını sağlamak,
- Adli ve idarî makamlara, gerçek ve tüzel kişilere karşı Kurumu temsil etmek,
- Kamu Görevlileri Etik Kurulunun belirlediği ilkeler çerçevesinde kurumsal etik kuralları belirleyerek, personele ve Kurumun ilişkili olduğu taraflara duyurmak ve personelin bu kurallara uygun hareket etmesini sağlamak,
- 213 sayılı Vergi Usul Kanunu uyarınca belirlenen yeniden değerlendirme oranı kadar her yıl artırılmak üzere bedeli beşyüz bin Yeni Türk Lirasına kadar olan; kiraya verme, satış, alım, devir, takas, inşaat, taşınmazların ferağı, yapım ve diğer işlere ilişkin sözleşmeler hakkında karar vermek, ihale komisyonu kararlarını onaylamak, beşyüz bin Yeni Türk Lirasının üzerinde olanlar için Yönetim Kuruluna öneride bulunmak ve kendi limitleri dâhilinde merkez ve taşra teşkilâtının harcama sınırlarını belirlemek,
- Ödeme tarihi altı aydan daha uzun süre gecikmiş ve Yönetim Kurulu tarafından her yıl için belirlenecek tutardan daha fazla prim borcu olan işverenleri, yönetmelikle belirlenen usûl ve esaslara göre her yıl kamuoyuna açıklamak,
- Kurumun faaliyet alanına giren konularda diğer kurum ve kuruluşlarla işbirliği ve koordinasyonu sağlamak.

SGK Başkanı şüphesiz geliştirdiği strateji ve planlarla başta Kurum çalışanlarına yön veren, motive eden ve Kurum kültürünün oluşmasında etkili olan bir kişidir. Eski kanunlarda da sosyal güvenlik kurumlarının özerk

olduğu kâğıt üzerinde yazılıydı ancak 5502’de değişen fazla bir şey yoktur. Kurum Yönetim Kurulu üyeleri 3 yıllık görev süresine sahipken yani 3 yıl için bir güvenceleri varken Kurum Başkanının böyle bir güvencesi yok. Geçmişte, bir bakanın sekiz-dokuz defa genel müdür değiştirdiğini, başkan değiştirdiğini müşahade ettiğimiz için ve bu konuya ehil olmayan birtakım kişilerin politik sebeplerle işin başına getirildiği olmuştur (Şakar, 2007:189).

Eski kurumlarda var olan yöneticilerin sık değişmesi alışkanlığı yeni kurulan SGK’da da devam etmektedir. Kurum kurulduğu 2006 yılından 2015 yılına kadar (iktidar değişmediği halde) 9 yıllık sürede 6 kez Başkan değiştirmiştir (Tablo 2).

**Tablo 2: SGK Başkanlarının Görev Süreleri**

Sıra	Kurum Başkanı	Görevde Kaldığı Tarih aralığı	Görevde Kaldığı Gün Sayısı	Görevde Kaldığı Yıl	Görevde Kalınan Yıl Ort.	
1	Yadigâr GÖKALP İLHAN	25.02.2013	-	-	1,1	
2	Fatih ACAR	09.08.2011	24.02.2013	565		1,5
3	Emin ZARARSIZ	21.07.2009	08.08.2011	748		2,0
4	Fatih ACAR (V)	16.05.2008	16.07.2009	426		1,2
5	Tahsin GÜNEY (V)	07.03.2008	15.05.2008	69		0,2
6	Birol AYDEMİR	05.10.2006	06.01.2008	458		1,3
7	Tuncay TEKSÖZ	03.05.2006	01.09.2006	121		0,3

**Kaynak:** SGK resmi internet sitesinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tablo 2’den anlaşılacağı üzere SGK’da son başkandan önceki 6 başkanın ortalama görev süresi yaklaşık 1 yıldır. Bu oran eski SSK’da yaklaşık 2 yıldır. Dolayısıyla yeni kurulan SGK’nın da eski kurumlardaki gibi hatta daha fazla idari özerkliğinin olmadığı ortadadır.

#### 4.2.4. Yüksek Danışma Kurulu

Kurum Kanununun TBMM’ne sevkinden önce Genel Kurul yerine ikame edilmek üzere oluşturulması düşünülen Sosyal Güvenlik Yüksek Danışma Kurulu (SGYDK), Tasarının Komisyonlarda görüşülmesi sırasında sosyal tarafların talepleri doğrultusunda, Genel Kurula eski şekline benzer bir yapı ve fonksiyonla yeniden idari yapı içinde yer verilince bir tür danışma ve istişare organı olarak varlığı devam etmiştir. Esasen, sosyal tarafların daha az sayıda ancak teknokrat özellikleri güçlü kişilerle temsil edildikleri bir tür “küçük Genel Kurul” niteliğindeki SGYDK, Bakanın başkanlığında yılda bir defa toplanacak ve sosyal güvenlik politikaları ve uygulamaları konusunda görüş bildirmektedir. Genel Kurulun 3 yılda bir toplanmasının ortaya çıkaracağı boşluğu doldurma fonksiyonu da görmektedir (Alper, 2007:162).

Kurul üyeleri 5502 sayılı Kanunun 26’ncı maddesinde yayılmıştır. Buna göre Kurul; Bakanın başkanlığında, Başkan ile Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığı tarafından, en az genel müdür düzeyinde, görevlendirilecek birer temsilciden, Türkiye İş Kurumu Genel

Müdürü, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürü, Özürlüler İdaresi Başkanı, Üniversitelerarası Kurul tarafından fakültelerin çalışma ekonomisi, sosyal güvenlik ve/veya iş hukuku bilim dallarından seçilecek bir öğretim üyesi, Genel Kurula üye gönderen kuruluşların başkanları ile Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği, Türk Tabipleri Birliği, Türk Dişhekimleri Birliği, Türk Eczacılar Birliği, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, Türkiye Serbest Muhasebeci, Malî Müşavirler ve Yeminli Malî Müşavirler Odaları Birliği başkanlarından, Bakan tarafından uygun görülecek kişiler veya kurum temsilcilerinden oluşmaktadır.

### **5. Bazı Avrupa Ülkelerinde Sosyal Güvenlik Kurumlarının Özerkliği**

Alman sosyal sigorta kurumlarının oluşmasında oldukça önemli bir yere sahip olan özerklik prensibinin karşılığı “para kiminse, idaresi de ona ait” olmasıdır(Sözer, 1994:8). Nitekim Alman Başbakan Otto von Bismark, sosyal güvenlik sisteminin Magna Carta’sı olan konuşmasında, “...*Bu sigorta devletin hakimiyetinde değil, işçi ve işverenlerin katılımı ile özerk bir yönetim modeline göre organize edilecektir.*” demiştir(Ekin ve diğ., 1999:32). Almanya’da 1883 yılından beri uygulanan özerklik prensibine ilişkin bir hükümet raporunda, özerkliğin sosyal hukuk devletinde demokratik etkinin bir parçası olduğu, dinamik bir demokrasinin oluşmasını sağladığı ve toplumsal barışa katkı sağladığı vurgulanmıştır(Sözer, 1994:11). Almanya’da tarihsel süreç içerisinde kurulan ve dağınık halde bulunan sosyal güvenlik mevzuatı bir kanun(kod) içinde toplanmıştır ve özerklik ilkesi devam etmektedir(Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2013:23; Koçer, 2014:35-46). Fransız sosyal güvenlik sistemi içerisinde yer alan yönetim kurulları işçi ve işveren sendikal örgütlerinin üyelerinden oluşmaktadır(Tuncay ve Ömer Ekmekçi, 2013:35). Belçika’da sosyal güvenlik sistemi için çok önemli yere sahip olan Acente’lerin yönetim kurullarında işçi ve işveren temsilcileri söz sahibidir. Diğer temsilciler olan üst düzey yönetici (CEO), CEO vekili, hükümet delegeleri ve başkanın oy kullanma hakları yoktur(SGK, 2011:30-31). Daha önce beş sosyal güvenlik kurumunun birleşmesi ile oluşan Polonya Sosyal Sigorta Kurumu (ZUS) Başkanı açık bir ilanla başvuran adaylar arasından Başbakan tarafından atanmaktadır(SGK, 2011:224). Avusturya’da ise Sosyal Sigortalar Kurumu Birliği yönetim yapısında işçi ve işveren temsilcileri yer almaktadır. Devletin denetim hakkı saklı olup kararlara karışma hakkı yoktur(SGK, 2008:90).

### **SONUÇ**

Dünya’da sosyal sigorta kurumlarının yönetimlerinin oluşmasında özerklik temel ilke olarak kabul edilmiştir. Bu kurumların kendi kendilerini yöneterek özerkliklerinin olması başta siyasal iktidarın popülist hesaplarını bertaraf edecektir. Bertaraf edilemediği için de Türkiye’de sosyal sigorta kurumları düzgün yönetilememiştir. Özellikle fonların popülist emeller uğruna heba edilerek verimsiz kullanılmasına sebep olmuştur. Diğer taraftan SGK’nın kendi içerisindeki istikrar açısından da özerklik ilkesi önemlidir. Özerklik sayesinde “bugün” yapılanın/planlananın “yarın” bozulmasının/vazgeçilmesinin önüne de geçilecektir.

Ülkemizde SSK’dan SGK’ya kadar olan süreç içerisinde sosyal güvenlik kurumlarının yönetiminde özerklik sağlanamamıştır. Politik alınan kararlar

ve sosyal sigortacılık ilkelerine ters düşen uygulamalar ile kurumların gelir-gider dengeleri bozulmuştur. Kurumların kuruluş kanunlarında açıkça idari ve mali bakımdan özerk oldukları belirtilmesine rağmen gereği yapılamamıştır ve halen yapılamamaktadır. Genel Kurul yapısında sosyal tarafların çoğunluğu söz konusu iken, görevleri “dilek ve temenni” niteliği taşımaktadır. Yönetim Kurulu’nun işleyişinde oyların eşitliği halinde SGK Başkanı tarafının ağırlık kazanması, SGK Başkanı’nın oyunun iki oy sayılması sosyal tarafların oylarını anlamsız hale getirmektedir.

Türkiye 2015 yılında yeni bir seçim sürecini yaşamıştır. Bu seçim süreci içerisinde yeni Anayasa tartışmaları sıkça dile getirilmektedir. Kanaatimce öteden beri var olan sosyal güvenlik kurumlarının özerk(siz)liğini de dikkate aldığımızda SGK’ya yasal özerklikten ziyade Anayasal bir özerklik kazandırılması dev bir bütçeye sahip olan SGK’nın daha etkin ve verimli bir kurum olmasını sağlayacaktır.

#### KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf (2007), “Kurumsal Yapıda Tek Çatı Hayata Geçti”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S:53, s.141-171.
- Alper, Yusuf (2013), *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sosyal Sigortalar Hukuku*, Dora Yayınları, Güncellenmiş 5.Baskı, Bursa.
- Arıcı, Kadir (2007), *Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri*, Kamu-İş, Ankara.
- Arıcı, Kadir ve Yusuf Alper, (2013), *Sosyal Güvenlik*, Anadolu Üniversitesi Yayını No:2659, Eskişehir.
- Aydınlı, İbrahim (2006), “Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının İdari Yapısı Gerçekten Özerk Mi?”, *Tes-İş Dergisi*, S:2006-1, Şubat, s.68-70.
- Bahran, Gülseba (2002), “Özerk Kurumlar Hakkında Rapor”, *Sayıştay Dergisi*, S:46-47, Temmuz-Aralık, s.113-140.
- Centel, Tankut (1982), “Türk Sosyal Sigorta Kurumlarının Özerkliği Üzerine Bir Deneme”, *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, C:3, S:1-3, s.21-33.
- Ceylan, Ömer (2009), “Türkiye’de Sosyal Siyasetin Oluşumunda Gerhard Kessler”, *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, S:57, s.579-600.
- Çelik, Aziz (2006), “Sosyal Güvenlik ‘Reform’unun Gereçekleri ve Gerçekler”, *Tes-İş Dergisi*, S:2006-3, Kasım, s.53-59.
- Çukurçayır, Akif ve Esra B. Sipahi (2003), “Yönetişim Kavramı ve Kamu Yönetiminde Kalite”, *Sayıştay Dergisi*, S:50-51, Temmuz-Aralık, s.35-66.
- Dilik, Sait (1988), “Sosyal Güvenliğin Tarihsel Gelişimi” *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, C:43, S:1, Ankara, s.41-52.
- DPT (2001), *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.
- DPT (2007), *Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı, Sosyal Güvenlik Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, Ankara.

- Ekin, Nusret, Yusuf Alper ve Tekin Akgeyik (1999), *Türk Sosyal Güvenlik Sistemi'nde Arayışlar: Özelleştirme Ve Yeniden Yapılanma*, İstanbul Ticaret Odası Yayın No: 1999-69, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2001), *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul.
- Gökbayrak, Şenay (2010), “Türkiye’de Sosyal Güvenliğin Dönüşümü”, *Çalışma ve Toplum*, Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi Özel Sayısı, S:25, s.141-162.
- Gümüş, Erdal (2010), *Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sistemi: Mevcut Durum, Sorunlar Ve Öneriler*, SETA Analiz.
- Güzel, Ali (2006), “Sosyal Güvenlik Reformuna İlişkin Genel Bir Değerlendirme”, *Toprak İşveren Dergisi*, S:70, s.1-10.
- Güzel, Ali, Ali Rıza Okur ve Nurşen Caniklioğlu, (2012), *Sosyal Güvenlik Hukuku*, Beta Yayınları, 14.Bası, İstanbul.
- ILO (2001), *Social Security: A New Consensus*, International Labour Office, Geneva.
- Karacan, Ali İhsan (2001), “Özerk Kurumların Özerkliği”, *Rekabet Dergisi*, S:8, Ekim-Kasım-Aralık, s.3-62.
- Koçer, Özmert Şeniz(2014), *Almanya Federal Cumhuriyeti Sosyal Güvenlik Sistemi ve Sistem İçerisinde Sosyal Sigorta Uygulamaları*, ÇSGB Uzmanlık Tezi, Nisan.
- Makal, Ahmet (1999), *Türkiye’de Tek Partili Dönemde Çalışma İlişkileri: 1920-1946*, İmge Kitabevi, Ankara.
- Makas, Recep (2005), “Sosyal Güvenlik İdari Özerklik ve Önemi”, *Öneri Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C: 6, S: 23, s.1-7.
- Makas, Recep (2006), “Sosyal Güvenlikte Yeni Örgütlenme Modeli: Sosyal Güvenlik Kurumu”, *Tes-İş Dergisi*, S:2006-3, Kasım, s.60-65.
- Özbek, Nadir (2006), *Cumhuriyet Türkiyesi'nde Sosyal Güvenlik ve Sosyal Politikalar*, Emeklilik Gözetim Merkezi, İstanbul.
- Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2012), *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, 4.Baskı, MKM Yayıncılık, Bursa.
- SGK(2008), *Denetim Elemanlarının Avrupa İstihdam ve Sosyal Politikası Hakkında Mesleki Eğitimi*, Leonardo Da Vinci Hareketlilik Projesi.
- SGK(2011), *Sosyal Güvenlik Uzmanlığı Sürecinde Avrupa'daki Sosyal Güvenlik Politikası Hakkında Mesleki Eğitim Projesi Genel Raporu*.
- Sözer, Ali Nazım (1994), “Sosyal Sigortalar Kurumunda Yeniden Yapılanma Üzerine”, *Çimento İşveren Dergisi*, S:3, C:8, Mayıs, s.6-13.
- Şakar, Müjdat (2007), *Yeni Düzenlemeler Çerçevesinde Sosyal Güvenlik Mevzuatı Semineri*, Kamu-İş, Ankara.
- Talas, Cahit (1976), *Sosyal Ekonomi, İkinci Kitap*, Gözden Geçirilmiş ve Yenilenerek Genişletilmiş Dördüncü Bası, Sevinç Matbaası, Ankara.

Tuncay, A.Can ve Ömer Ekmekçi (2013), *Sosyal Güvenlik Hukuku Dersleri*, Beta Yayınları, Yenilenmiş 16.Bası, İstanbul.

Türk Dil Kurumu (2015), Güncel Türkçe Sözlük, [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr), (20.04.2015).

TÜRK-İŞ (2006), *Reform Adı Altında Yapılan Yasal Düzenlemeler Sorunları Çözmeyecek*, Türk-İş Sosyal Güvenlik Raporu, Ankara.